



CENTRE OF EXCELLENCE
for CRVS Systems

LE CENTRE D'EXCELLENCE
sur les systèmes ESEC

Estrategias para enfrentar los desafíos impuestos por COVID-19 al Sistema de **Registro Civil del Ecuador**

por Vicente Andres Taiano Gonzalez, Gustavo
Pedroso de Lima Brusse y Vinícius Souza Maia



Esta publicación es un único capítulo que forma parte de un trabajo más amplio. *El Compendio de buenas prácticas: aprovechando los sistemas de registro civil y estadísticas vitales (CRVS) en situaciones de conflicto, emergencias y entornos frágiles* fue desarrollado por el Centro de Excelencia para los sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales en colaboración con Open Data Watch.

Publicado por el Centro de Excelencia para los sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales.

PO Box 8500
Ottawa, ON Canadá
K1G 3H9
crvs@idrc.ca
www.CRVSystems.ca

© Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo 2021

La investigación presentada en esta publicación fue llevada a cabo con asistencia técnica y financiera del Centro de Excelencia para los sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales. Ubicado en el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), es un organismo financiado conjuntamente por el Ministerio de Asuntos Globales de Canadá y el IDRC. Las opiniones aquí expresadas no representan necesariamente las del Ministerio de Asuntos Globales de Canadá ni las de su Junta de Gobernadores.

Estrategias para enfrentar los desafíos impuestos por COVID-19 al Sistema de Registro Civil del Ecuador

por Vicente Andres Taiano Gonzalez, Gustavo Pedroso de Lima Brusse y Vinicius Souza Maia

INTRODUCCIÓN

Ecuador fue inicialmente uno de los países más afectados por COVID-19 en América del Sur, con énfasis en la ciudad de Guayaquil ubicada en la provincia de Guayas. El 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud Pública (MSP) declaró el Estado de Emergencia Sanitaria en todos los establecimientos del Sistema Nacional de Salud, en los servicios de laboratorio, unidades de epidemiología y control, ambulancias aéreas, servicios médicos y paramédicos, hospitalización y consulta externa para la inminente posibilidad del efecto provocado por el coronavirus (COVID-19), y prevenir un posible contagio masivo en la población. Por su parte, mediante Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo del 2020, el presidente de la República declaró el Estado de Excepción y toque de queda en todo el territorio nacional.¹

El pico inicial tuvo un registro de aproximadamente 6.700 muertes en los primeros 15 días de abril (siendo el promedio mensual de Guayas entre los 1.800 y 2.000 registros aproximadamente). Siguió las provincias de El Oro, Pichincha y Manabí, pero con una cantidad considerablemente menor de defunciones registradas durante el mismo período. Con la saturación de las unidades de cuidados intensivos

y el repunte de fallecimientos en Guayas, las funerarias no pudieron hacer frente a la gran demanda de defunciones en los hogares. Por consiguiente, la alta y repentina demanda de recolección de cadáveres y registro de defunciones hizo que el número de personal médico forense fuera insuficiente, por lo que el Gobierno creó el Grupo de Tarea, para duplicar esfuerzos en la ciudad de Guayaquil y cubrir la demanda exacerbada. La Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación (DIGERCIC) trabajó muy de cerca con el Grupo de Tarea para lograr las inscripciones de defunción en tiempo real, y facilitó su logística para contar con brigadas de la institución dentro de las funerarias y así poder garantizar el acceso al servicio de manera más ágil y eficiente.

La situación de riesgo y emergencia provocada por la pandemia es un desafío que afecta directamente los principios básicos que fundamentan a los Sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales (RCEV). Es decir, su función de registrador continuo de los hechos y actos civiles que permite aportar información para la generación de estadísticas en los Sistemas de Estadísticas Vitales, así como su función social al ser garante para el acceso a los derechos humanos básicos.

1 Garcés, L. M. 2020. defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/03/Decreto_presidencial_No_1017_17-Marzo-2020.pdf

La inscripción y registro oportuno de nacimientos y defunciones se vieron desafiados por el aumento de las barreras preexistentes de carácter socioeconómico, cultural y/o geográfico en el contexto de la pandemia, en la cual priman el distanciamiento social, la restricción de la movilidad intraurbana, interurbana e interprovincial que afecta a las poblaciones más alejadas, así como aquellas que viven en las zonas urbano-marginales, el impacto económico en los hogares por la recesión de la economía, la feminización de las actividades de cuidado en el hogar, entre otras.

En este contexto, los RCEV son llamados a ser resilientes² y a producir protocolos, a partir de la normativa legal vigente, que permitan atender oportunamente las necesidades y demandas ciudadanas. Es importante contar con datos sólidos y fiables con la finalidad de mejorar las políticas de desarrollo, identificando las necesidades en territorio para potenciar la planificación, monitoreo y seguimiento.

En el presente documento abordaremos la respuesta emergente del Sistema de Registro Civil del Ecuador frente a la pandemia de COVID-19 a partir de marzo de 2020, con el objetivo de visualizar las estrategias ejecutadas para garantizar la continuidad operacional y el registro de actos y hechos civiles durante la emergencia sanitaria.

DIAGNÓSTICO

Desafíos impuestos por la pandemia para el funcionamiento del Registro Civil

El proceso de inscripción de un hecho civil es, en situaciones normales, realizado de forma

presencial en las agencias de la DIGERCIC y con una taxonomía establecida. Previo al proceso de modernización del Registro Civil del Ecuador iniciado en el año 2008, este trámite era demasiado burocrático para los/las usuarios/as, exigiendo una gran cantidad de documentos, reiteradas citas en agencia para concluir el proceso, con una infraestructura precaria en las agencias y recursos humanos insuficientes en los balcones de atención.³

Esta situación producía gran insatisfacción de los/las usuarios/as con el servicio, y a su vez creaba un espacio para la actuación de tramitadores que operaban esquemas de corrupción dadas las deficiencias del sistema. Esto resultaba en una falta de acceso oportuno y en un proceso de obtención de documentos costoso, especialmente para las poblaciones más vulnerables.

En el año 2008, a través de un convenio entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el gobierno central, y con un largo proceso de reestructuración e inversión masiva en el Sistema de Registro Civil, muchos de esos problemas fueron enfrentados, solucionados o reducidos de manera drástica.

Con la llegada de la pandemia COVID-19, la continuidad de los servicios presenciales en agencias se tornó insostenible, exigiendo la aplicación de medidas emergentes que solo fueron posibles dadas las innovaciones introducidas en el sistema a lo largo de los últimos 12 años.

Con la pandemia, varios pasos intermedios en el trámite tuvieron que ser revisados y adecuados. Normalmente, una inscripción de defunción,

² Aquí entendido como la capacidad de una institución de mantener su funcionamiento en momento de crisis y desastre y volver a operar normalmente sin pérdidas cualitativas y estructuras significativas posteriores. Diferenciamos la resiliencia de la resistencia o reacción a procesos del cambio institucional ocasionados por el desarrollo institucional a través de la voluntad política de transformar sus medios o sus objetivos. ecologyandsociety.org/vol20/iss4/art23

³ Banco Interamericano de Desarrollo. 2018. dx.doi.org/10.18235/0001286

previamente certificada por un médico, necesitaba un representante del fallecido, que la llevaba hasta una agencia del registro civil donde el registro era concluido y la documentación necesaria era emitida. Con la necesidad y obligatoriedad del distanciamiento social, este proceso se volvió demasiado arriesgado. La continuidad de estas actividades necesitaba adecuarse a la situación emergente impuesta por la pandemia, considerando los riesgos a los cuales estaban expuestos los profesionales de salud, los familiares y los funcionarios de la DIGERCIC.

Otra situación que exigió una revisión fue el propio funcionamiento de las agencias. En situaciones comunes, las agencias funcionaban con una alta demanda diaria, reuniendo decenas o centenas de personas por hora que acudían a realizar diferentes tipos de trámites en la DIGERCIC. En un contexto de pandemia y emergencia sanitaria, esto se tornó insostenible y exigió reevaluar cada servicio según el nivel de contagio en cada territorio.

La emergencia y el riesgo exigió una priorización temporal de los procesos de registro de carácter esencial, principalmente defunciones y nacimientos, produciendo la interrupción momentánea de otros servicios, como: matrimonios, marginación de divorcios, identificación y cedulação, que fueron posterior y gradualmente restablecidos según la realidad epidemiológica de cada territorio.

Otro aspecto especialmente relevante para los sistemas de RCEV fue la necesidad de proveer los insumos necesarios para el abordaje y manejo de la pandemia desde el punto de vista estadístico, de la comunicación pública abierta y de la transparencia gubernamental, difundiendo información y cifras diarias sobre la situación de salud de la población para tomar medidas y decisiones adecuadas.

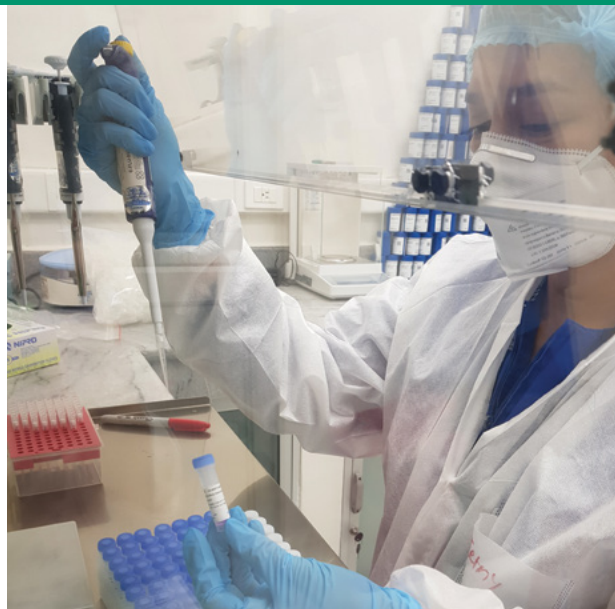


Foto : Instituto Nacional de Investigación en Salud Pública (INSPI)

Una de las características más importantes de un sistema de RCEV es su funcionamiento permanente, el cual permite que determinadas tareas periódicas sean realizadas y repetidas, tales como la renovación de validez de los documentos. Naturalmente, la necesidad de desplazarse a una agencia para trámites durante una pandemia no es aconsejable y, por no ser un problema inaplazable, exigió también medidas administrativas internas que dieran una solución concreta a la ciudadanía.

Además de los desafíos de corto plazo impuestos por la necesidad de distanciamiento social, quedó claro que la continuidad y calidad de los servicios de RCEV del país estaban vinculados a cuestiones estructurales. Por eso, diversas medidas tomadas antes de la pandemia, y por razones de modernización, tuvieron un rol esencial en la capacidad de abordaje y respuesta. Algunas de estas medidas fueron: la implantación del Sistema de Registro Civil realizado en línea (REVIT), la digitalización de los servicios, la implementación de brigadas móviles para acercar los servicios a la ciudadanía, entre otras. Estas iniciativas de mediano y largo plazo proveyeron la base sobre la cual las medidas emergentes pudieron ser tomadas, y además permanecerán como un recurso más en el sistema de RCEV, en el Ecuador.



Foto : Juan Ordonez / Unsplash

Defunciones por COVID-19

La inscripción de defunción es el acto primario que se realiza una vez que se ha suscitado el deceso de una persona, y constituye el cierre del proceso de identidad legal. En Ecuador, se efectúa en base al "*Formulario Estadístico de Defunción*" debidamente suscrito por la autoridad competente. Fuera del país, el documento habilitante para efectuar la inscripción es el certificado médico de defunción. Se considera una inscripción de defunción ordinaria aquella efectuada dentro de las 48 horas de ocurrido el deceso. En caso de transcurrir este tiempo, se considerará inscripción de defunción extraordinaria según lo que determina el marco normativo vigente.

Hasta el 2016, estos documentos eran inscritos en papel, presencialmente, en las agencias del Registro Civil, y enviados al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) para desarrollar las estadísticas. Con la implantación del registro digital a través del REVIT, las defunciones reportadas en los establecimientos de salud pasaron a involucrar a distintos organismos del Estado tales como las instituciones de salud, de seguridad y el INEC, además de la DIGERCIC, incrementando así la cobertura, la calidad y la oportunidad de los registros.

De esta forma, los registros se realizan digitalmente en las instituciones de salud, y se envían posteriormente a la DIGERCIC para su procesamiento y de manera inmediata, al INEC. El/la ciudadano/a debía dirigirse a una agencia para completar el trámite y obtener así, el documento.

La emergencia de la pandemia exigió que la parte presencial de este trámite, en la DIGERCIC, se pueda realizar en línea. Con el objetivo de garantizar la calidad y autenticidad de la información, cada sumisión pasa por un proceso de revisión interna antes que el registro sea efectivamente realizado o la documentación emitida, pudiendo ser necesario que el solicitante envíe documentos adicionales o revise su solicitud de manera que cubra todos los requisitos que establece la norma. Al final del proceso, el documento puede ser obtenido electrónicamente desde el sitio web de la DIGERCIC.

La asignación de la causa de muerte es un proceso de identificación e interpretación reportada por el médico o el personal autorizado que certifica la defunción, posterior al levantamiento de información y llenado del formulario INEC. El 25 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud publicó la Codificación del COVID-19 con las siglas CIE-10,⁴ estableciendo los nuevos códigos para COVID-19 tanto para aquellas personas que fallecieron posterior a una toma confirmatoria de diagnóstico, así como otra codificación para casos sospechosos o probables en los cuales la causa certificada por el médico o responsable autorizado figura como "presunto COVID-19" y/o "enfermedades respiratorias" para aquellas personas que fallecieron posterior a síntomas similares o relacionados a COVID-19 pero sin una prueba confirmatoria.

4 Organización Panamericana de la Salud. 2020. paho.org/arg/index.php?option=com_docman&view=download&alias=468-covid-cie-codigos-2020-03-25-espanol&category_slug=documentos&Itemid=624

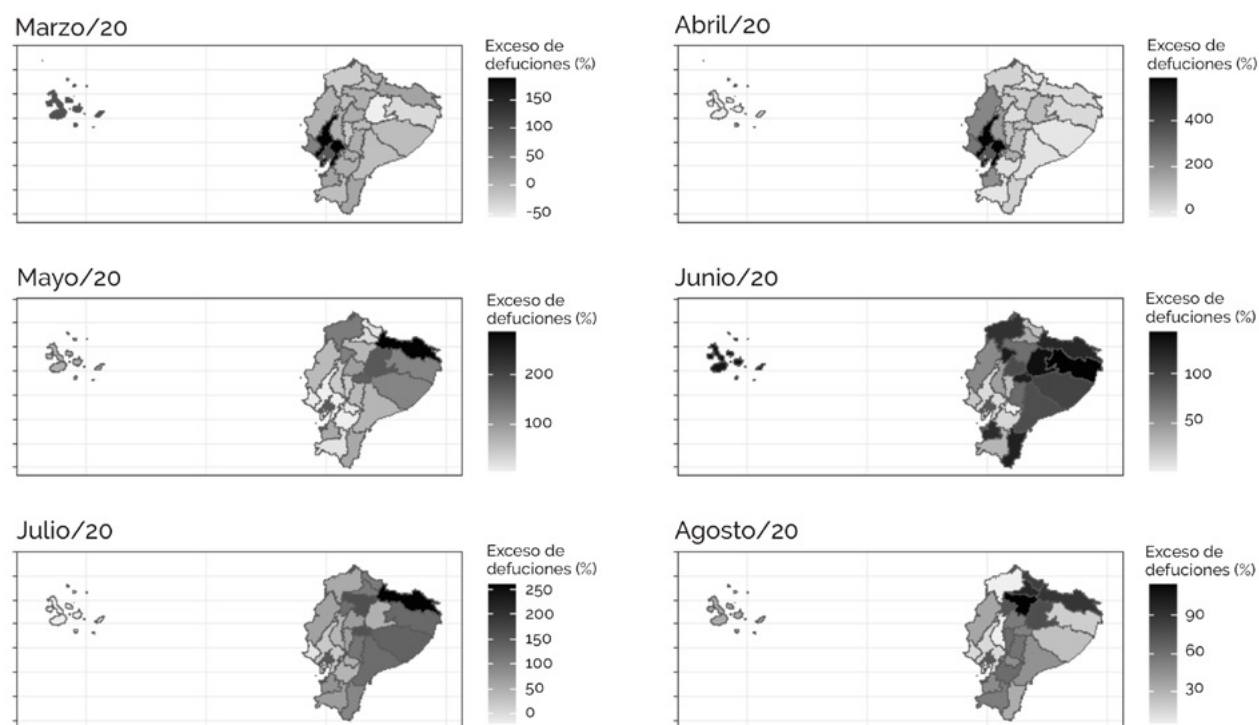
Considerando todas las causas de defunciones, el pico más alto se registró en el mes de abril del 2020, en la provincia del Guayas, con gran proporción en la ciudad de Guayaquil, alcanzando el día 4 de abril 815 defunciones en dicha provincia y un total de 12.139 en todo el mes. Si comparamos con la cifra de fallecidos del mismo periodo del año 2019 encontramos una diferencia del 84,64 por ciento.⁵

En general, las áreas más afectadas fueron la Región Costa y la Región Sierra, como lo demuestran los datos registrados hasta el mes de agosto de la actualización sobre casos de coronavirus en Ecuador del Ministerio de Salud Pública.⁶ La situación en la provincia del Guayas comenzó a regularizarse en el mes de mayo, evidenciando un decrecimiento considerable. Es en el mes de junio cuando alcanzó finalmente

los parámetros normales, teniendo como resultado el registro de 1.819 defunciones. Se generó un efecto dominó en las provincias cercanas manteniendo la misma tendencia en la Costa (Figura 1). No así en la Sierra-Centro del país donde se observó un aumento en el registro de defunciones, por todas las causas, particularmente en la provincia de Pichincha mostrando un incremento del 40,43 por ciento si lo comparamos con el mismo periodo del 2019.

Otras provincias que evidenciaron un aumento en el índice de registro de defunciones por todas las causas en el mes de abril fueron Santa Elena con un 90,26 por ciento, Manabí con 65,74 por ciento, y el Oro con 65,28 por ciento más de lo registrado en el mismo periodo del año 2019 (información con corte al 15 de julio del 2020).

Figura 1: Exceso de defunciones (%) durante la pandemia en relación al promedio de 2018 y 2019 (1º de enero al 31 de agosto) en Ecuador.⁵⁶



Fuente: Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación (DIGERCIC), 2020

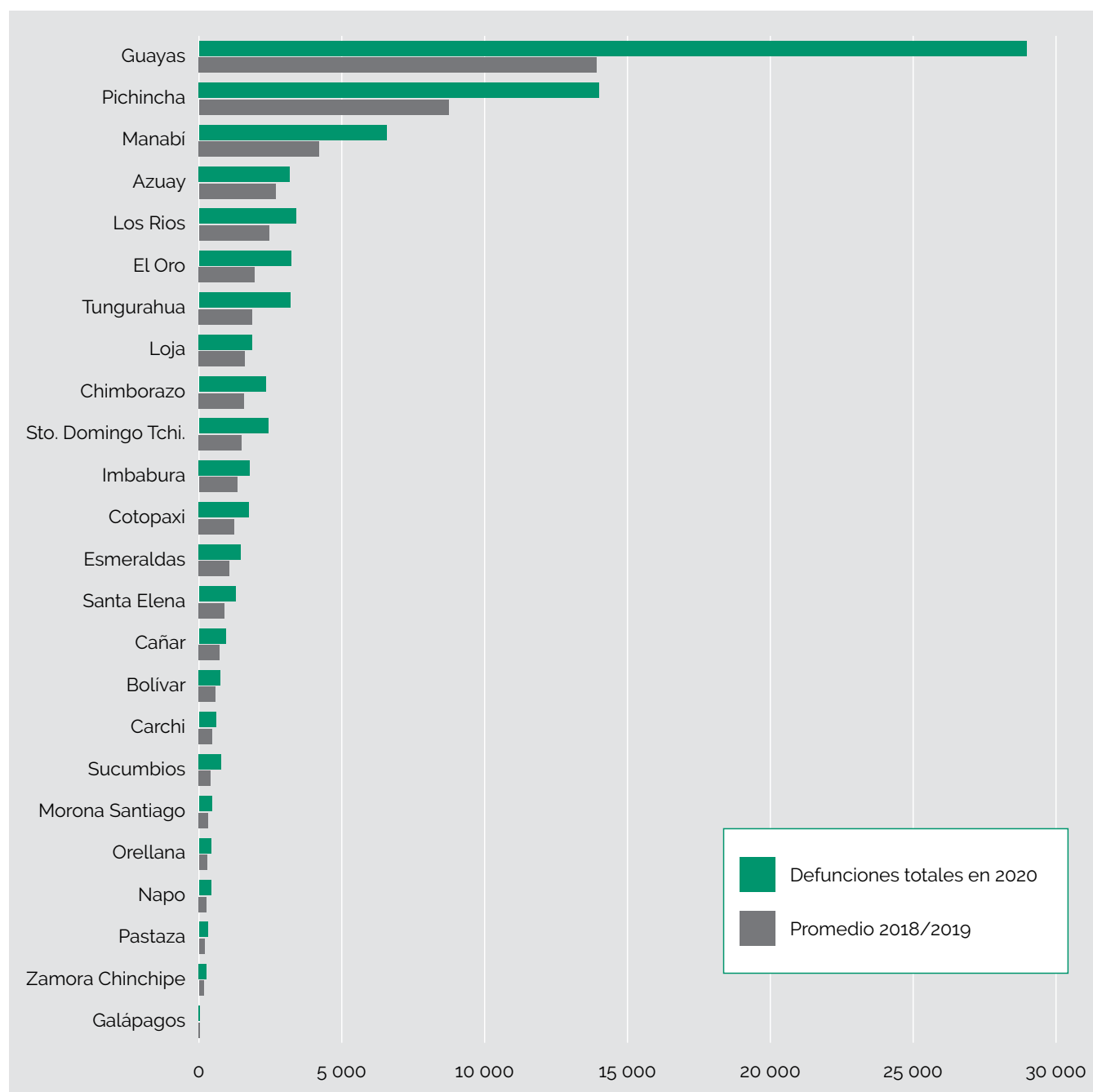
5 DIGERCIC. 2020a. registrocivil.gob.ec/cifras

6 DIGERCIC. 2020b. registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/10/protocolo_reanudación_de_servicios_v_2.0-signed_asg30092020.pdf

A continuación, la Figura 2 muestra el número total de defunciones en 2020 (desde el 1º de enero hasta el 31 de agosto) en comparación con el número promedio de defunciones en el mismo periodo de 2018 y 2019 para cada provincia de

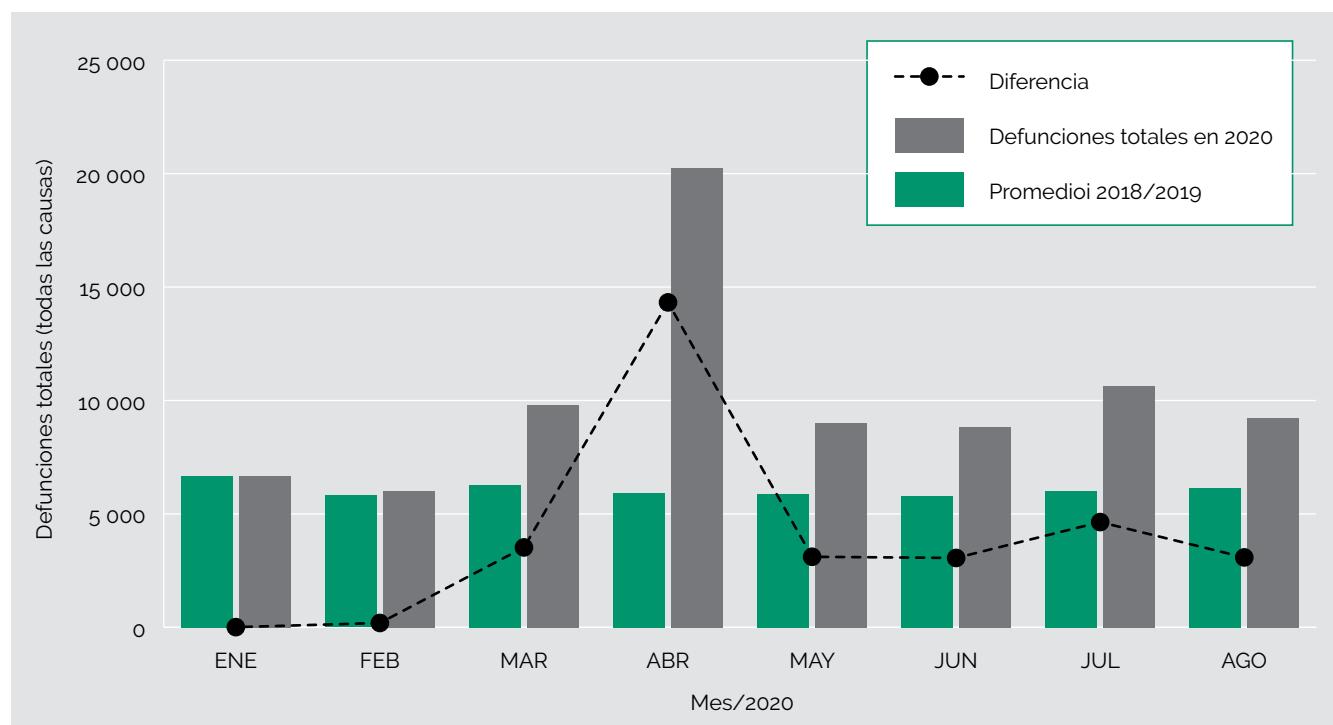
Ecuador. Por su parte, la Figura 3 muestra la distribución de estas defunciones a lo largo de los meses para el total del país, mostrando el pico más alto de defunciones en abril.

Figura 2: Total de defunciones en 2020 (1º de enero al 31 de agosto) en comparación con el número promedio de defunciones en el mismo periodo de 2018 y 2019 para cada provincia de Ecuador.



Fuente: Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación (DIGERCIC), 2020

Figura 3: Total de defunciones por mes en el 2020 (1° de enero al 31 de agosto) en comparación con el número promedio de defunciones en el mismo periodo de 2018 y 2019 en Ecuador.



Fuente: Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación (DIGERCIC), 2020

La demanda de registro de hechos y actos civiles, por regiones, en el Ecuador

La pandemia no solo afectó al país de manera desigual, como se vio en la sección anterior, sino que la calidad de los servicios de RCEV en el país también está vinculado a cuestiones demográficas y estructurales. Las poblaciones de estas regiones presentan diferencias importantes tanto en volumen como en su estructura etaria, lo que impacta directamente en la demanda de registro de hechos y actos civiles. La gran parte de la población del país se concentra en las regiones de la Costa (52,5 por ciento) y de la Sierra (41,9 por ciento), pero con un importante contingente viviendo en Amazonia (5,1 por ciento). En las regiones insular (Galápagos) y en zonas no delimitadas (excluidas de las figuras), vive apenas el 0,4 por ciento de la población.

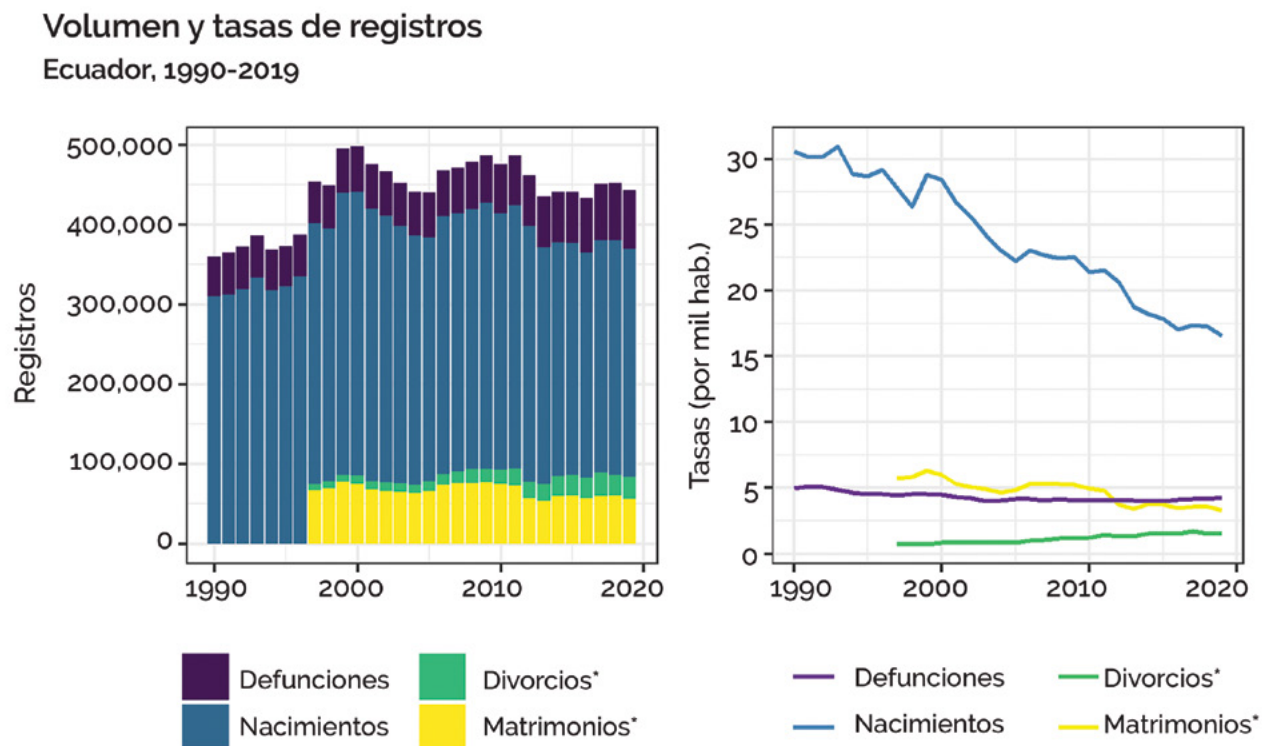
Ecuador se encuentra hoy en un estadio intermedio de su transición demográfica donde su población crece a un ritmo menor (inferior

a 2 por ciento), pero todavía presenta un aumento significativo por fuerza de la inercia demográfica.

La evidencia más visible de esta transformación es la caída de la tasa de natalidad (Figura 4), que ya presentaba una disminución significativa en el periodo 1990-2018, cayendo en 44 por ciento. Los niveles de mortalidad no cambiaron significativamente en el periodo, pero es probable que empiecen a crecer gradualmente en los próximos años, por el cambio en la estructura de la población ocasionado por la modificación en la composición demográfica.

Este es un periodo de gran demanda para el registro civil (Figura 4), considerando que los registros de nacimientos se mantienen en ascenso y las defunciones crecen gradualmente. Aunque existan variaciones en la tasa de defunciones, éstas no impactan en el nivel de demanda, puesto que la población también va en aumento. Por lo tanto, Ecuador está transitando el momento de mayor demanda por servicios de registro civil.

Figura 4: Volumen de registros y tasas de nacimientos, defunciones, matrimonios y divorcios. en de registros y tasas de nacimientos, defunciones, matrimonios y divorcios.



*La serie histórica de matrimonios y divorcios de INEC se inicia en 1997

Aunque el número de matrimonios haya disminuido a partir del 2013, la caída no es tan significativa y el número anual siguió estable hasta el 2019. Los divorcios se han incrementado significativamente desde el inicio de la serie en 1997, pasando de 8.500 en 1997 a 26.800 en el 2019. En términos de demanda por registro civil, matrimonios y divorcios fueron 78.5 mil en 1997 y 83.6 mil en 2019, pues el incremento en el número de divorcios supera la reducción en número de matrimonios.

La demanda total por registros en 2017, 2018 y 2019 fue de cerca de 450.000 registros entre nacimientos, defunciones, matrimonios y divorcios, eso sin contar otras demandas tales como cedulaciones.

Durante el pico más alto de la pandemia los esfuerzos se concentraron en el registro de defunciones y nacimientos. En el mes de mayo, la DIGERCIC retomó el servicio de matrimonios (in situ) debido a la gran demanda; cerca de 1800 matrimonios a nivel nacional quedaron represados entre marzo y abril, por ello, se retomó el servicio en mayo atendiendo la demanda represada y, posteriormente en junio, se inició el agendamiento de turnos en línea (en el sistema nuevo) para retomar completamente el servicio. De tal manera que, utilizando todas las medidas de bioseguridad, los matrimonios civiles se efectuaron en el marco de la nueva normalidad.

Por su parte, la marginación de divorcios es un trámite que en situaciones normales tiene baja demanda y no se tomaron medidas excepcionales para dicho trámite.

El subregistro en Ecuador

En el último Censo de Población y Vivienda en Ecuador,⁷ fueron incluidas dos preguntas sobre registros de la población: si la persona tenía cédula de identificación (y, por tanto, ya estaba inscrita en el registro civil) y, si no, si estaba registrada. De los 14.483.499 registros, apenas 161.244 personas (1,11 por ciento) respondieron que no tenían cédula y no estaban registradas, resultando consistentes las mediciones del INEC con respecto al subregistro de nacimientos.

En términos de registro civil de nacidos vivos (nacidos y registrados posteriormente en algún momento de su vida), Ecuador tiene un registro prácticamente completo de su población; pero, como resaltó Peralta,⁸ todavía se le dificulta garantizar la totalidad y calidad de la información sobre las defunciones.

Las diferencias regionales son importantes, como el caso de la región amazónica que presenta hasta un 2 por ciento de población no registrada, mientras que la Sierra está en 0,8 por ciento. A nivel nacional, el nivel general de subregistro es bajo. No se encontraron diferencias significativas por sexo en esta población.

Según los datos del Registro Civil para el año 2020, se encuentra que el subregistro de niños menores de 5 años fluctúa entre 44,2 por ciento en la provincia de Galápagos y 3,5 por ciento en la provincia de El Oro, mientras que el promedio nacional es de 16,47 por ciento. Como resultado, la cobertura nacional del registro de nacimientos se estima en aproximadamente 83,5 por ciento. Pero en regiones como Galápagos (55,8 por ciento), Bolívar (60,2 por ciento), Zamora Chinchipe (61,0 por ciento) y Cañar (64,4 por ciento) todavía tienen una cobertura por debajo del 65 por ciento.

MEDIDAS EFECTIVAS TOMADAS PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS IMPUESTOS POR COVID-19 EN ECUADOR

En esta sección, abordaremos las principales respuestas emergentes de la DIGERCIC frente a la pandemia de COVID-19 a partir de marzo de 2020. Las medidas fueron necesarias no solo para satisfacer la gran demanda de registros de defunción causado por la pandemia, sino también para garantizar la seguridad sanitaria de los proveedores de servicios y los usuarios del Sistema de Registro Civil en Ecuador, con el objetivo de mantener los niveles de subregistro de nacimientos, matrimonios y defunciones lo más bajo posible; y proveer información confiable a las instituciones, medios de comunicación y academia, a través de cifras diarias actualizadas que se presentaban a través de nuestro portal web.

Entre las principales acciones emprendidas por la institución en el marco de la emergencia sanitaria, podemos citar procedimientos preexistentes de medio y largo plazo que fueron requeridas con mayor intensidad, como es el caso de la modernización del sistema de registro civil, la estrategia de brigadas móviles y el Sistema de Registro Civil realizado en línea (REVIT), así como otras acciones emprendidas a corto plazo.

Protocolos de emergencia a corto plazo

Integración coordinada de las unidades hospitalarias

A partir del 20 de marzo de 2020, la DIGERCIC coordinó con la red de salud integrada por las unidades hospitalarias del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el Ministerio de Salud Pública y Hospitales y Clínicas Privadas del Ecuador, las inscripciones de defunción a causa de COVID-19; para que se realizaran de manera directa entre

7 INEC. 2010. ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/

8 Peralta, A. et al. 2019. pophealthmetrics.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12963-019-0183-y



el Registro Civil y el médico que certifica la defunción con el objetivo de salvaguardar la salud, seguridad y bienestar de los ciudadanos que demandan el servicio, evitando así que el cerco epidemiológico se rompa y garantizando, a la vez, el cuidado de los funcionarios que atienden y trabajan de manera presencial.

El 24 de marzo de 2020 el Gobierno Central, mediante Decreto Presidencial, creó "El Grupo de Tarea" con el propósito de tener un protocolo específico de levantamiento de cadáveres en la ciudad de Guayaquil, epicentro de la pandemia a nivel nacional. El Registro Civil participó de manera activa en la elaboración de directrices para el procedimiento de inscripción de defunción de aquellos fallecidos en casa.

Estrategia de provisión de servicios

El COE Nacional dispuso un sistema de "semaforización" para el retorno progresivo a las actividades presenciales que clasifica las provincias en colores que van desde rojo, con medidas estrictas de aislamiento y distanciamiento social, amarillo y verde, con mayor flexibilización en las restricciones.

De acuerdo con la semaforización de las provincias, la DIGERCIC desarrolló un plan de acción denominado Protocolo de reanudación de los servicios de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación a través de la cual se trabajan lineamientos para el manejo del talento humano, así como las normas de bioseguridad que se aplican en todas las agencias del país, contemplando el

distanciamiento físico recomendado por los entes sanitarios, la utilización de tapabocas y el lavado constante de las manos. En este contexto, la estrategia de provisión de servicios, bajo previo agendamiento, permite a la institución continuar brindando atención con demanda controlada para evitar aglomeraciones en los balcones de servicios presenciales.

Agendamiento de turnos y nuevas agencias

El objetivo del agendamiento de turnos es que la DIGERCIC pueda controlar la demanda del servicio y sobre todo el aforo de personas que ingresan a sus agencias, lo que permite cuidar la salud de todas y todos, dado que el servicio de identificación es el más demandado por la ciudadanía. El servicio de cedulación se encuentra habilitado en las 38 agencias de la DIGERCIC que cuentan con puntos de impresión y cuyo cantón se encuentre en semáforo amarillo, debiendo los usuarios agendar la cita correspondiente vía web.

A partir del 20 de abril, se habilitaron adicionalmente cinco Agencias de Registro Civil en Establecimiento de Salud (ARCES) para la oportuna inscripción de nacimientos. A partir del 04 de mayo de 2020, la DIGERCIC habilitó el servicio de inscripción de nacimiento en 45 agencias a nivel nacional en los horarios de lunes a viernes de 08h00 a 12h00. Desde el 4 de mayo de 2020, se habilitó el servicio bajo la modalidad de agendamiento de turnos, con el objetivo de evitar aglomeraciones en las agencias, siendo así, que los usuarios que requieran acceder a este servicio debían agendar su cita de manera online.

Al finalizar mayo, se habían habilitado 80 agencias para inscripciones de nacimiento y 75 agencias y tres ARCES para la inscripción de defunciones. Finalizando el mes de junio, se habían habilitado 162 de las 209 agencias y ocho ARCES a escala nacional, lo que evidencia una reanudación progresiva del servicio que permite garantizar el derecho a la identidad de los niños y niñas del país.

A partir del 26 de mayo de 2020, se abrieron inicialmente 12 agencias en cantones en los que las restricciones de movilidad y aislamiento se flexibilizaron ante el retroceso de contagios y la reducción de índices de mortalidad cambiando a semáforo amarillo. Como se mencionó anteriormente, se habilitó el servicio de matrimonios de manera paulatina para aquellos que se encontraban represados por la irrupción de la pandemia. A partir del 23 de junio de 2020, se retomó el agendamiento de nuevos matrimonios, una vez que fueron atendidas las solicitudes pendientes, habilitando 91 agencias a nivel nacional.

Balcón de servicios online a través de la Agencia Virtual

Durante la pandemia, se continuó con los servicios a través de la Agencia Virtual disponible las 24 horas del día, los 7 días de la semana, otorgando certificados de defunción, identidad, matrimonio, nacimiento, unión de hecho, entre otros. El resultado se refleja en las 46.004 personas usuarias registradas en el mes de mayo del 2020 y 58.064 en junio, versus 12.984 y 12.350 personas usuarias registradas en el 2019 en los mismos meses.

A partir del 03 de abril de 2020, se activó la solicitud de inscripción de defunción en línea a través de la plataforma digital. Este procedimiento está disponible para todas las causas de muerte, por lo cual, el familiar que requiera el servicio debe adjuntar el Formulario de Defunción INEC (documento habilitante que registra los datos generales del fallecido además de la causa debidamente suscrita por el médico responsable) digitalizado. Como parte del proceso, el Registro Civil valida la información y envía el certificado de defunción directamente al correo electrónico registrado, garantizando, así, el uso de las tecnologías de información para acercar los servicios a los ciudadanos.

El proyecto de inscripción de defunciones en línea corresponde a un desarrollo de software realizado por la institución y motivado por los desafíos que la pandemia generó. Actualmente, se evidencian ciudades en las cuales el uso de la Agencia Virtual se ha potencializado más que el canal presencial. Ejemplo de ello es el Distrito Metropolitano de Quito donde el 70 por ciento de las inscripciones que se realizan son en línea. Desde el inicio de esta estrategia al corte correspondiente del 15 de julio al 31 de agosto, se han realizado 28.672 inscripciones de defunción en línea, representando el 50,60 por ciento del total registrado en ese periodo.

Este nuevo mecanismo responde a la capacidad de resiliencia de la institución, así como a la política de gobierno "Ecuador Digital" que impulsa el Gobierno Nacional, con el objetivo de digitalizar la mayor cantidad de trámites posibles y seguir uniendo esfuerzos y desarrollando estrategias que permitan garantizar la inclusión digital en todo el territorio nacional.

Publicación de cifras actualizadas diariamente

Como parte de la estrategia de abordaje de la pandemia, es importante destacar la transparencia en el manejo de la información, no solo hacia la ciudadanía si no también la posibilidad de que los medios de comunicación y la academia cuenten con las cifras actualizadas al corte del día, para poder comunicar y/o evaluar los datos de manera oportuna, y así también, el reporte permanente al COE Nacional, para alimentar la toma de decisiones en materia de política pública y decisiones de gobierno.

A partir del 18 de abril de 2020, se publicaron las cifras de defunciones en la página web institucional, con la finalidad de informar a la ciudadanía las estadísticas sobre este hecho vital. Desde el día 20 de abril de 2020, la DIGERCIC puso a disposición de la ciudadanía los datos correspondientes a cifras diarias de inscripciones de defunción provinciales y cantonales a través

de la página web.⁹ Las cifras se publican con ficha de metadatos y diccionario de variables para una mejor comprensión y explicación de los campos utilizados para la publicación de cifras de defunción.

Extensión de la vigencia de cédulas de identidad

El Registro Civil, dentro de los márgenes de los mecanismos institucionales, procedió a la elaboración de una resolución administrativa sobre la extensión de la vigencia de cédulas de identidad vencidas o próximas a vencer. Esta resolución se tomó debido a la declaratoria de estado de excepción y, en función de precautelar el correcto ejercicio del derecho a la identidad en toda su dimensión y alcance.

Por otro lado, se potenció la obtención del "Certificado de Identidad y Estado Civil" el cual posee la misma validez y datos que la Cédula de Identidad y, durante el estado de excepción, la misma validez.¹⁰ Es así que los ciudadanos que desearan renovar o reponer su cédula de identidad, podrían hacer uso del Certificado de Identidad, mismo que puede ser obtenido mediante la Agencia Virtual del Registro Civil, sin necesidad de que el usuario se acerque de manera presencial. Tal es así que en febrero del 2020 se emitieron 419 certificados en un contexto sin pandemia versus 4245 en el mes de abril en un contexto de emergencia, cifra que se duplicó a 8424 en mayo.

Exoneración del cobro de la tarifa

En la sesión de la Plenaria del COE Nacional celebrada el 27 de marzo de 2020, se acordó que mientras durara el estado de emergencia sanitaria decretado por el Gobierno Nacional, se suspenda el cobro de la tarifa establecida por la emisión de los certificados de defunción ordinarios y extraordinarios, eliminando así

barreras económicas para el acceso a la inscripción oportuna y garantizando una mayor cobertura. Esto representó una iniciativa positiva para las familias ecuatorianas que perdieron a sus seres queridos durante la pandemia y no tuvieron que preocuparse por el pago del certificado, facilitando así el trámite, al no tener que pasar por la caja del banco, y sobre todo evitando que las familias más vulnerables tuvieran que cancelar la tarifa fijada para dicho efecto.

Protocolos de emergencia basados en iniciativas de largo plazo

Modernización del sistema de registro civil

A finales del año 2008, a partir de un diagnóstico institucional, se evidenció que la infraestructura del Registro Civil del Ecuador en general era obsoleta e inadecuada, no cumplía con los requerimientos técnicos para su funcionamiento administrativo, operativo y técnico, la mayor parte de la infraestructura no era de propiedad del Registro Civil, los centros de cómputo y aquellos destinados como archivos físicos ubicados en todo el país no ofrecían seguridad física que custodiara la información sensible, no existía claridad en los procesos y trámites generados, todo lo anterior aspectos que ocasionaron que la atención al usuario fuera ineficiente y de baja calidad.

Es por eso que Ecuador emprendió el proyecto Modernización del Sistema Nacional del Registro Civil, Identificación y Cedulación – Fase Masificación. Desde el año 2010 hasta la presente fecha, incrementó su presupuesto en 20.97 por ciento (USD 48.143.156,44). Actualmente, ha ejecutado el 84,01 por ciento con respecto al total de la inversión, que en términos absolutos representa USD 233.256.636,28. Los principales ejes y componentes del proyecto son:

■ Componente I: Aumento de la cobertura

⁹ DIGERCIC. 2020a.

¹⁰ La diferencia puntual entre ambos documentos es que el certificado es un documento electrónico en formato A4 (que se puede imprimir), mientras que el documento de identidad es una cédula en físico que responde a las características propias del mismo y que están consagradas en la normativa técnica y jurídica vigente.

- Componente II: Mejora de la calidad en la prestación de los servicios
- Componente III: Monitoreo y control del proyecto
- Componente IV: Evaluación del proyecto

Todos los componentes son de vital importancia para poder garantizar el acceso oportuno a los servicios de registro civil en todo el territorio nacional, donde destacan la renovación tecnológica, mejora de infraestructura y fortalecimiento del talento humano. El proyecto de modernización continúa, y hoy ya contamos con el documento de viaje electrónico, e-passport, y el desarrollo de un nuevo documento de identidad, los cuales cumplen con estándares internacionales y nuevas medidas de seguridad que permitirán la renovación integral de equipos, programas y software con un servicio de autenticación biométrica (por huella y rostro).

Sistema de registro electrónico de eventos vitales

Otra medida que contribuyó a la modernización del Registro Civil y que ha sido fundamental para el registro civil en medio de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 es el registro civil realizado en línea (REVIT). El REVIT es un sistema para registrar información sobre los nacidos vivos y las defunciones mediante la aplicación del sistema nacional de salud que contribuye a la generación de estadísticas en línea y a la visibilidad de los niños menores de edad, y cuya información es compartida de manera inmediata con el INEC y el Ministerio de Salud.¹¹ El REVIT dinamizó y agilizó el proceso de inscripción de nacimientos y defunciones que, hasta el año 2015, se realizaba de forma manuscrita en los establecimientos de salud y que por esta razón presentaba dificultades debido a la entrega tardía de parte del establecimiento de salud o por casos de duplicidad del registro de nacimiento.¹²



Foto : Bryan Delgado / Unsplash

La automatización del proceso de registro de nacidos vivos y defunciones no solamente contribuye a disminuir el subregistro de nacimientos, sino que además incrementa la confiabilidad de los datos generados, facilita el monitoreo y cuantificación de los nacimientos, y también posee la posibilidad de registrar y consultar la información de la madre y del recién nacido y la generación del número único de identificación (NUI) del infante. Esto permite que, de forma inmediata, al nacimiento de un niño se inicie el proceso de registro de su existencia.¹³

En el contexto de crisis sanitarias o de cualquier situación de riesgo y emergencia, la interoperabilidad del sistema REVIT responde ante las dificultades de acceso, tales como las barreras geográficas, la distancia social, la restricción del movimiento intraurbano, interurbano e interprovincial que afecta a las poblaciones más alejadas, así como aquellas que viven en las zonas urbano marginales. Además, la pronta respuesta del sistema es fundamental en tiempos de crisis de salud para que facilite la inmediata toma de decisiones. Sin embargo, la

¹¹ Torresano Melo, M. et al. 2018.

¹² Mora, K. et al. 2017.

¹³ Torresano Melo, M. et al. 2018.

exigencia de una conexión a internet aún puede considerarse como una barrera de carácter socioeconómico y cultural en ciertas regiones del Ecuador.

Es importante resaltar que el sistema REVIT no fue creado para resolver el subregistro en tiempos de crisis de salud como la del COVID-19, pero su existencia e inversión constante desde el 2015 permitió el uso de un sistema que ya ha madurado y que se encuentra en funcionamiento. Este proceso se viene dando desde mediados de 2014 y hasta mayo de 2017. Durante este periodo, se han establecido 570 convenios con entidades públicas y privadas del país para que sus médicos participen en la implementación de este sistema. En estos convenios participan aproximadamente 1.660 usuarios médicos del sistema de salud, que hasta mayo de 2017 generaban un total de 250 mil registros electrónicos de nacidos vivos.

Sin embargo, dado el antecedente de que aún existe un gran porcentaje de defunciones en el hogar y que quedan por fuera del sistema REVIT, resulta menester poder ampliar la cobertura con el objeto de mejorar aún más el registro del número de defunciones y la calidad de este.

Las brigadas móviles

La DIGERCIC implementó la estrategia de brigadas con el objeto de disminuir el subregistro en zonas geográficamente alejadas o con población en condiciones de vulnerabilidad. En estos lugares, existen factores socioeconómicos y culturales, así como condiciones geográficas del territorio que desincentivan, principalmente en zonas rurales y de pobreza, la salida de las madres o padres a las oficinas de Registro Civil para realizar la inscripción oportuna de los recién nacidos.¹⁴

Por ese motivo, se ejecutaron intervenciones en territorio junto a otras instituciones públicas, la

empresa privada, organismos internacionales y Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) mediante la suscripción de convenios que permitieron la activación de brigadas móviles de cedulação y emisión de certificados, demandados por los grupos de atención prioritaria.¹⁵

La implementación del mecanismo de brigadas móviles en territorio dejó atrás la concepción de un Estado receptivo y estático que espera al ciudadano que acuda a la ventanilla de servicios, por un Estado más activo y dinámico que busca al ciudadano, eliminando así progresivamente las barreras geográficas y económicas que le impiden acceder al documento legal de identificación.¹⁶

En el caso específico de la pandemia, las brigadas móviles permitieron no solo superar las barreras preexistentes de carácter socioeconómico, cultural y geográfico, sino también acercar los servicios en un contexto de restricción de la movilidad intraurbana, interurbana e interprovincial que afectó a las poblaciones más vulnerables. Se generaron los mecanismos administrativos para que, a pesar de las restricciones, se pudieran obtener los salvoconductos para acercar los servicios de registro civil a la población en situación de vulnerabilidad. Es preciso mencionar que la estrategia de brigadas móviles continuará y se reforzará post pandemia.

RETOS Y DESAFÍOS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA DE REGISTRO CIVIL EN ECUADOR

El Sistema de Registro Civil y Estadísticas Vitales constituye un pilar fundamental para la consolidación de más y mejores políticas públicas, sobre todo enfocadas a la población vulnerable. El desafío de la región y del Ecuador,

14 Taiano, G. V. 2019. clarcierv.com/IMG/pdf/Revista-CLARCIEV-Edicion2.pdf

15 Ibid.

16 Ibid.

en pos-pandemia, será la búsqueda permanente para garantizar los niveles de subregistro más bajos, así como perfeccionar mecanismos y protocolos institucionales para que la calidad de la información registrada cumpla con los más altos estándares.

Por ello, tal como menciona la Organización de Estados Americanos, es a partir de un enfoque multidimensional donde podemos trabajar, evaluar y mejorar la calidad de los registros y fortalecer las capacidades de respuesta de los sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales,¹⁷ para atender así a las demandas ciudadanas de acceso a servicios públicos y garantía de derechos, a partir de la correcta y oportuna suscripción de la identidad legal.

Con base en el análisis de los datos y en el diagnóstico realizado tanto a nivel país como en las acciones emprendidas en el marco de la pandemia, podemos identificar algunos retos y desafíos estructurales.

Integración con el sistema de salud

El desarrollo de RCEV frecuentemente es facilitado por el proceso de urbanización y concentración poblacional en unos pocos centros urbanos. En estas localidades, es posible invertir en instituciones de salud y servicios a gran escala, con sinergia con la cobertura y calidad del registro.

Sin embargo, circunstancias históricas, nacionales y/o regionales pueden dificultar la evolución del sistema. En Ecuador, se avanzó mucho en materia de registro de nacimientos y defunciones con la implantación de REVIT, y en materia de calidad del servicio con la modernización de la

DIGERCIC. Todavía persisten retos como la gran proporción de defunciones ocurridas en el hogar (un 46 por ciento en 2018 según INEC)¹⁸ que, si no son un obstáculo insuperable, requiere soluciones activas por parte del Estado para garantizar que estos eventos sean registrados oportuna y correctamente.

En este marco, la integración con el sistema de salud del país, todavía bastante segmentado entre el MSP, el IESS y el sector privado, es esencial, pero bastante compleja. Nuevamente, la implantación de REVIT permitió avances en esta área al simplificar la comunicación entre el profesional o institución de salud, el DIGERCIC e INEC, mejorando la oportunidad y calidad. Por ello, una de las reflexiones más importantes de este documento es la necesidad de continuar ampliando la cobertura del sistema REVIT para mejorar el registro y la calidad de este.

Calidad del registro

Persiste el desafío de avanzar en la calificación de profesionales médicos o responsables autorizados para mejorar la calidad del reporte de causas de defunción, un problema frecuentemente apuntado por analistas del tema^{19 20} y objeto de una iniciativa de Bloomberg Data for Health²¹ que buscó entrenar médicos en certificación de causas de defunción y en el uso de REVIT-defunciones.

En situaciones de riesgo y emergencia tales como la de COVID-19, la información no podrá ser precisa si el registro no es oportuno en el tiempo, pero también si los profesionales a cargo de las certificaciones de defunción no realizan un correcto abordaje y llenado del informe estadístico que permita, así, una

17 Organización de Estados Americanos. oas.org/sap/docs/puica/Documento_Criterios_para_los_sistemas_RC.pdf

18 INEC. 2019. ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Nacimientos_Defunciones/2019/Principales_resultados_ENV_EDF_2019.pdf

19 Peralta, A. et al.

20 Rosero, A. P. C. et al. 2018.

21 McLaughlin, D. y Lopez, A. D. 2019. doi.org/10.1590/1980-549720190016.supl.3



Foto : Diego Delso / CC BY-SA delso.photo

adecuada codificación de la causa de defunción. Estos factores inciden de manera directa en la calidad del registro y por tanto en el seguimiento y la generación de estadísticas que permitan comprender a cabalidad el impacto de la pandemia para dar respuestas acordes a la misma.

Cultura de registro

El progreso en el funcionamiento del sistema de RCEV depende de la corresponsabilidad de agentes privados y públicos. Aunque exista una mejora en la calidad de la estructura pública para la realización y procesamiento del registro, es necesario un estímulo para que el individuo acuda al balcón de servicios, si se quiere disminuir el subregistro y mejorar la calidad de la información.²² Frecuentemente, este estímulo se origina en la provisión de servicios públicos tales como educación, salud y seguridad social. Todavía, en contextos de pobreza, vulnerabilidad social o aislamiento geográfico, son necesarias acciones adicionales o combinadas para generar condiciones que permitan mejorar su operatividad. En el caso de Ecuador, se han adoptado las estrategias de *Brigadas*, iniciativas como *Ecuador Digital*, tarifas diferenciadas e integración con otros actores públicos y privados, tales como instituciones de salud y agentes funerarios.

Considerando la gran diversidad de costumbres y culturas que caracterizan la población del Ecuador, un gran reto es expandir la cobertura

de hechos vitales en contextos diversos, respetando los derechos de los distintos pueblos y nacionalidades, sus comunidades y culturas que no pueden incluirse automáticamente en el estándar, que presupone que los hechos vitales ocurren en espacios institucionales y que la población esté cada vez más concentrada en el territorio. Por lo tanto, los intentos de fortalecer los sistemas de registro civil necesitan tener en cuenta los diversos factores y las barreras al momento de efectuar el registro. El hecho y acto civil de registrar oportunamente debe ser conveniente, accesible y cercano para la ciudadanía. En Ecuador, existen territorios (sobre todo en la ruralidad) donde aún el servicio de registro civil es de difícil acceso. Por ello, las brigadas cumplen un rol fundamental para mitigar esta situación.

Es importante también poder educar a la población en materia de cultura de registro. Sobre todo en aquellas provincias donde, por elementos estructurales, los ciudadanos no se acercan a la DIGERCIC de manera oportuna, debemos trabajar en una fuerte campaña comunicacional con componentes educativos, partiendo de un enfoque de derechos que permita sensibilizar masivamente a la población hacia una cultura de registro oportuna. El lenguaje inclusivo es vital para poder llegar a todos los segmentos de la población donde se identifica esta problemática y sobre todo continuar potenciando la estrategia de brigadas móviles anteriormente mencionadas.

Oportunidad del registro

En menor escala, pero todavía presente, el desafío de registro extraordinario de nacimientos genera problemas de oportunidad que dificultan la planificación de políticas públicas, especialmente en contextos de crisis como el suscitado por COVID-19. La estrategia de brigadas es una forma de enfrentar este problema, y debe ser retomada a partir de la reevaluación de los riesgos post-pandemia.

22 AbouZahr, C. et al. 2015. [doi.org/10.1016/S0140-6736\(15\)60173-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(15)60173-8)

Pobreza y aislamiento geográfico

Existen factores socioeconómicos y culturales, así como condiciones geográficas del territorio, que desincentivan, principalmente en zonas rurales y de alto índice de pobreza, la salida de las madres o padres a las oficinas de Registro Civil para realizar la inscripción oportuna de los recién nacidos.²³

Presente en todos los retos anteriores se visibilizan dinámicas transversales como la baja cultura de registro y desigualdades socioeconómicas, geográficas, entre otras. La extensión geográfica en la Amazonia, por ejemplo, influye en la calidad y sobre todo temporalidad del registro. Es evidente que el progreso en la cobertura y calidad de los registros depende de contextos específicos, sumado a las variables mencionadas.

Deficiencias legales y las tecnologías de la información y la comunicación

Como parte de la política de *Ecuador Digital* se está llevando a cabo la simplificación de trámites a través de la digitalización y disminución de tramitología de la mano de las cuatro leyes instrumentales básicas que respaldan el funcionamiento de un sistema de registro civil; es decir, la protección de la persona y la confidencialidad de la información, las leyes sobre firma electrónica, gobierno electrónico y robo de identidad.

Las leyes de protección de datos personales otorgan a la información contenida en los registros de nacimiento y defunción, el estado de confidencial y protección jurídica. Las leyes de gobernanza electrónica permiten que, si el gobierno elige proporcionar información y servicios a través de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), existe una regulación sobre la firma digital para proporcionar validez legal a los procedimientos electrónicos. A su vez, las leyes de caracterización de robo de

identidad brindan apoyo para mitigar el riesgo del mal uso de la información personal.

En muchos países en desarrollo, estas leyes aún son de bajo alcance, es decir, no crean un marco legal que pueda introducir cambios culturales, sociales y tecnológicos, tales como la inclusión de sistemas de TICs. Estas deficiencias son parte de un conjunto de problemas intrínsecos en el Sistema de Registro Civil y Estadísticas Vitales que permiten que una porción considerable de la población no se registre al nacer o fallecer.

En el Ecuador, la DIGERCIC lleva adelante un proceso de digitalización de sus servicios cumpliendo con las disposiciones de confidencialidad y buen uso de la información personal que se potenció a raíz de la pandemia de COVID-19. El desarrollo de una plataforma digital para la inscripción de defunciones en línea, el fortalecimiento de la "Agencia Virtual" para emisión de certificados y documentos habilitantes, así como la propuesta de agendamiento en la página web logran no solo impulsar la política digital sino también precautelar la salud del personal, así como de usuarias y usuarios en época de pandemia.

CONCLUSIÓN

Debe ser un compromiso de los Estados convertir a las instituciones de registro de hechos y actos civiles en organismos de atención esencial en medio de situaciones de emergencia y riesgo, así como fomentar y garantizar a través de protocolos emergentes la prestación de todos los servicios de registro civil.

El caso de Ecuador nos muestra cómo, a pesar de la cuarentena, de las restricciones de movilidad, de los aspectos que implican la paralización de un país a causa de la sorpresiva llegada de una pandemia y de los altos índices de mortalidad registrados, se generaron estrategias técnicas y administrativas que permitieron la prestación

23 Taiano, G. V. 2019.

de servicios de registro civil en medio de la crisis sanitaria.

En el marco de la pandemia, los procedimientos y protocolos emergentes desarrollados fueron posibles dada la resiliencia de la institucionalidad de la DIGERCIC para adecuar la respuesta y el servicio a situaciones extraordinarias. Estas estrategias comprendieron acciones como ampliar los canales de registro manteniendo siempre la privacidad y confidencialidad como principio básico, así como un ejercicio permanente de depuración de la base de datos y confirmación remota de la información, dado el fortalecimiento de la plataforma de atención online, a través de la creación del servicio de inscripción de defunciones en línea producto del aumento exacerbado en el registro asociado a la pandemia.

La capacitación constante del personal de atención, así como un sistema de administración funcional en cooperación intersectorial para fortalecer el mecanismo de registro y recopilación de los datos, además de la publicación de reportes diarios de cifras oficiales, permiten seguir generando estadísticas para una política pública que ofrezca respuestas adecuadas en contextos frágiles. Esto último tuvo un impacto positivo en la ciudadanía y en los medios de comunicación, puesto que existía cierta desconfianza de las cifras que se otorgaban desde otros Ministerios. Es por ello que surgió el compromiso político del Gobierno del Ecuador por mostrar los datos diarios de defunciones, por todas las causas, a través de la DIGERCIC para que los ciudadanos tuvieran al alcance información adicional que complementara el contexto de lo que estaba sucediendo en el país.

En una situación de riesgo y emergencia las decisiones son tomadas de manera rápida, no se dispone de tiempo para crear nuevos sistemas estructurales; además, todo proceso de crisis sanitaria o emergencia viene acompañado de una crisis económica, la cual deja al país con pocas alternativas para nuevas inversiones o programas

de gran financiamiento. Por ello, es recomendable invertir en infraestructura robusta y a largo plazo. Ejemplo de ello es la modernización del registro civil desde hace 13 años, así como la creación del REVIT: estos procesos, que por sus características demandan tiempo y recursos, permitieron la resiliencia y flexibilidad institucional para adaptar protocolos incipientes que abastecieron la demanda disparada por la crisis de COVID-19.

La emergencia puso en jaque la prestación de todos los servicios públicos. Fueron varias las lecciones aprendidas durante el camino, y el mayor desafío fue actuar de manera diligente y eficiente en el menor tiempo posible, en un contexto donde se desconocían buenas prácticas, además de combatir el miedo que invadía a los funcionarios del canal presencial y sobre todo acompañar a Guayas y Guayaquil en sus días más oscuros. El trabajo fue posible gracias a la voluntad gubernamental y la decisión de la DIGERCIC de no detener los servicios y adaptarse a nuevas metodologías y dinámicas de trabajo.

Sin duda, la pandemia de COVID-19 representa un desafío que puede ser abordado a través de un enfoque multisectorial de las necesidades que la nueva realidad nos demanda, emprendiendo estrategias de corto, mediano y largo plazo que permitan superar las barreras estructurales, brindando atención oportuna a las poblaciones más vulnerables tales como a los distintos pueblos y nacionalidades, la población adulta mayor y la población con algún tipo de discapacidad. Es en situaciones de riesgo y emergencia donde los sistemas de estadísticas vitales y sus instituciones están llamados a ser resilientes para continuar garantizando, no solo el registro continuo de los actos y hechos civiles de una población, sino también el cumplimiento y goce de sus derechos.

**Vicente Andres Taiano Gonzalez,
Gustavo Pedroso de Lima Brusse
y Vinicius Souza Maia**

BIBLIOGRAFÍA

AbouZahr, C. et al. 2015. Civil Registration and Vital Statistics: Progress in the Data Revolution for Counting and Accountability. *The Lancet*, 386(10001): 1373-85. [doi.org/10.1016/S0140-6736\(15\)60173-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(15)60173-8)

Banco Interamericano de Desarrollo. 2018. Una historia de transformación: lecciones de la modernización del Registro Civil de Ecuador (2007–2016). Documento de debate no. IDB-DP-599. División de Innovación para Servir al Ciudadano.

Cornejo, M. 2011. Manual para la Gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en Situaciones de Emergencias y Desastres. salud.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/10/Manual-para-la-Gestion-de-la-Asistencia-Humanitaria-Internacional.pdf

Dirección General de Registro Civil Identificación y Cedulación (DIGERCIC). 2020a. Reporte Especial de Defunciones corte 15 de julio 2020. registrocivil.gob.ec/cifras

DIGERCIC. 2020b. Protocolo de Reanudación de los Servicios de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación DIGERCIC. registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/10/protocolo_reanudacio%CC%81n_de_servicios_v_2.0-signed_asg30092020.pdf

INEC. 2010. Censo de Población y Vivienda. ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/

INEC. 2019. Estadísticas Vitales: Registro Estadístico de nacidos vivos y defunciones 2018. ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Nacimientos_Defunciones/2019/Principales_resultados_ENV_EDF_2019.pdf

INEC. 2019. Evolución Histórica del Registro de nacidos vivos, defunciones generales y defunciones fetales 2018. ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Defunciones_Generales_2019/Historia_EDG_2029.pdf

McLaughlin, D. y Lopez, A. D. 2019. Strengthening mortality data for health policy and planning: the Bloomberg Data for Health Initiative in Latin America. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, 22(Supl. 3), e190016. doi.org/10.1590/1980-549720190016.supl.3

Mora, K. et al. 2016. Registro en línea y asignación del número único de identificación del nacido vivo mediante la implementación del aplicativo revit en establecimientos del sistema nacional de salud.

Moreno Garcés, L. 2020. Decreto presidencial no. 1017. defensa.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2020/03/Decreto_presidencial_No_1017_17-Marzo-2020.pdf

Naciones Unidas. 2007. Hyogo Framework for Action 2005–2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters. International Strategy for Disaster Reduction. unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf

Organización de los Estados Americanos. A First Approach to the Identification of Criteria for Civil Registration Systems. Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas, Departamento para la Gestión Pública Efectiva.

Pan-American Health Organization. 2020. Using ICD-10 Codes for COVID-19. paho.org/arg/index.php?option=com_docman&view=download&alias=468-covid-cie-codigos-2020-03-25-espanol&category_slug=documentos&Itemid=624

Peralta, A. et al. 2019. Evaluation of the mortality registry in Ecuador (2001-2013): social and geographical inequalities in completeness and quality. *Population Health Metrics* 17(1). pophealthmetrics.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12963-019-0183-y

Rosero, A. P. C. et al. 2018. Causas de Muerte Poco Útiles en el Hospital de Atención Integral del Adulto Mayor. *Revista Médica HJCA* 11(3): 215–21. revistamedicahjca.iess.gob.ec

Sjöstedt, M. 2015. Resilience Revisited: taking institutional theory seriously. *Ecology and Society*, 20(4): 1–9. ecologyandsociety.org/vol20/iss4/art23

Taiano, G. V. 2019. Mecanismos de Atención Idóneos para las Poblaciones Vulnerables con un Enfoque Humanitario. *Revista CLARCIEV*. clarciev.com/IMG/pdf/Revista-CLARCIEV-Edicion2.pdf

Torresano Melo, M. et al. 2018. Una historia de transformación: Lecciones de la modernización del Registro Civil en Ecuador (2007-2016). Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Documento para discusión N° IDB-DP-599.



CENTRE OF EXCELLENCE
for CRVS Systems

LE CENTRE D'EXCELLENCE
sur les systèmes ESEC

www.CRVSystems.ca



Global Affairs
Canada

Affaires mondiales
Canada



IDRC • CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

We Support



**GLOBAL
FINANCING
FACILITY**

Canada